

ONTGASSEN DOOR DE BINNENVAART

EEN ZAAK MET EEN LUCHTJE

De provincie Noord-Brabant – vrijwel direct gevolgd door de provincie Zuid-Holland en uiteindelijk zeven provincies – hebben een provinciaal verbod ingesteld op het varend ontgassen vanwege de negatieve gezondheidsaspecten. Op de rijkswateren wordt het verbod echter niet gehandhaafd omdat er momenteel geen wettelijke basis voor is en er onvoldoende ontgassingscapaciteit beschikbaar is.

HARRY GEERLING5 EN BART KUIPERS

Al decennia lang wordt in de binnenvaart¹ varend ontgast. Het betreft voor de volksgezondheid zeer schadelijke stoffen, zoals benzeen en benzeenhoudende stoffen (ZZS zeer zorgwekkende stoffen). Twee onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam, de auteurs van dit artikel, hebben de afgelopen drie jaar in opdracht van de Provincie Zuid-Holland en in samenwerking met DCMR Milieudienst Rijnmond onderzoek gedaan naar het varend ontgassen door de binnenvaart.^{2 3 4} Het overheidsbeleid verplicht bedrijven hun lozingen en uitstoot van ZZS naar lucht en water te voorkomen. De oorzaak van het varend ontgassen is dat binnen-

vaartschepen die deze organische stoffen vervoeren te maken hebben met restlading; vloeistoffen die na lossing achterblijven in de tanks. Als een schip leeg moet worden opgeleverd voor een volgende belading moet deze restlading verwijderd zijn. Dit kan door toepassing van een zogeheten ontgassingsinstallatie of, zoals meestal het geval is, door al varend de luiken open en de ventilatoren aan te zetten zodat de ruimen actief worden schoon geblazen. Dit kan omdat de stoffen zeer vluchtig zijn. Bij een gemiddelde lading van 2.000 m³ aan tankvolume verdwijnt van een stof als benzeen tussen de 640 en 1.540 kilo in de open lucht⁵. Ondanks het feit dat dit probleem al jaren bekend is, ontbreekt het nog steeds aan een

landelijk verbod op deze praktijk. Onderzoek van CE Delft⁶ heeft de aard en omvang van het ontgassingsprobleem in kaart gebracht. In de haven van Amsterdam vindt het grootste aantal lossingen plaats, gevolgd door de regio's met (petro)chemische industrie en de vaarwegen tussen deze regio's en hun afnemers. De eigenaren en verladers van de lading, veelal de aardolie- en chemische industrie, nemen geen verantwoordelijkheid voor dit milieu- en gezondheidsprobleem. Opmerkelijk is verder dat de nationale overheid, handhavende instanties en de havenbedrijven deze situatie gedogen. Ondanks de alarmerende rapporten en berichten in de pers ten aanzien van varend ontgassen is er geen

sprake van een breed gedeelde sense of urgency over de ernst van het probleem van het varende ontgassen, laat staan van een daadkrachtige aanpak.

| De stand van zaken

Bij lokale overheden, provincies en bewoners, neemt het ongenoegen toe over het trage optreden van het ministerie van I&W.⁷ Het ministerie verschuilt zich al jaren achter het argument dat eerst aanpassing van het internationale CDNI-verdrag (Scheepsafvalstoffenverdrag Rijn- en Binnenvaart) moet plaatsvinden. Dit verdrag zou 'handen en voeten' moeten geven aan het ontgassingsbeleid, het beleid juridisch moeten inkleden en handvatten moeten geven hoe het wordt uitgevoerd—een uitvoeringsregeling die vooral is gericht op toezichthouden en handhaven. Vooral wat dit laatste betreft is er de afgelopen jaren weinig gebeurd.

Omdat in sommige provincies sprake is van een ontgassingsverbod nemen we ontgassingstoerisme waar (uitwijken naar provincies waar geen verbod geldt) en wordt (illegaal) ontgast op Rijkswaagen. Ook is er weinig inzicht over de daadwerkelijke stand van zaken van scheepsbewegingen gerelateerd aan het varende ontgassen. Deze informatie is wel bekend bij het ministerie en Rijkswaterstaat, maar wordt als vertrouwelijk gezien. In ieder geval wordt er niet gehandhaafd en is er ook nog nooit een 'heterdaad' vastgesteld. De onderzoekers van de EUR concluderen dat door het ontbreken van een helder nationaal beleid de verschillende partijen op elkaar wachten —bedrijfsleven en overheid maar ook verschillende onderdelen van de overheid zoals de Inspectie en de Nationale Politie. Mede daardoor inves-

teert het bedrijfsleven onvoldoende in innovatieve technologie of ontgassingscapaciteit. Er is sprake van een patstelling.

| De oplossingsrichtingen

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen primaire en secundaire oplossingsrichtingen.

Primaire oplossingsrichting: verplicht ontgassen bij ontgassingsinstallaties. Vanuit een theoretisch perspectief verdient een brongerichte aanpak de voorkeur. Een brongerichte aanpak houdt in dat schepen snel en tegen een redelijke prijs worden ontgast bij gecertificeerde ontgassingsinstallaties. Dit kunnen "publieke" installaties zijn, maar ook installaties bij de verlader zelf. Deze aanpak stuit op problemen; door de verladers wordt dan vooral de logistieke knelling op de inrichting (steiger capaciteit) genoemd. Op dit moment is sprake van slechts één publieke vaste ontgassingsinstallatie in Moerdijk (ATM) en één in de haven van Antwerpen. In Amsterdam wordt gewerkt aan een installatie, maar daar blijft het bij. Dit is volstrekt onvoldoende in termen van beschikbare ontgassingscapaciteit, snelheid, kosten en geografische spreiding. Het introduceren van een ontgassingsplicht is op dit moment dus niet mogelijk ondanks de ernst en omvang van de problematiek.

| Secundaire oplossingsrichting: meer dedicated en compatibel varen

Zolang de ontgassingscapaciteit niet beschikbaar is, is een andere belangrijke oplossingsrichting het vergroten van de compatibiliteit en het dedicated varen door de binnenvaart. Dedicated varen houdt in dat sprake is van een identieke lading in een volgend transport zodat de

restlading geen probleem vormt. Dedicated varen is vooral mogelijk bij stoffen die veel vervoerd worden. Naast dedicated varen wordt compatibel varen onderscheiden, waarbij het gaat om stoffen die geen conflict opleveren na volgtijdelijke lading.⁸ Deze strategie biedt voornamelijk kansen voor grote verladers die de mogelijkheid hebben een constante ladingstroom aan te bieden. Kleine verladers en handelaren zullen van de schippers eisen dat er geen vervuiling kan optreden door aanwezige ladingresten en zullen deze aanpak afwijzen. Een toename van dedicated varen kan overigens grote gevolgen hebben voor de structuur van de binnenvaartsector en leiden tot een sterkere samenwerking en consolidatie in de sector.⁹

| De stand van zaken

Het ontbreekt aan een visie, beleid en daadkracht van de (provinciale en nationale) overheid op de potenties van beide oplossingsrichtingen. Hierdoor ontstaat wrijving tussen de vergunningverlening en de beleidsafdelingen bij gemeenten die zo snel mogelijk het probleem voor haar burgers willen oplossen. Zo wordt ambtelijk de circulaire economie sterk gestimuleerd, maar de bij de ontgassing verzamelde reststoffen worden als afval gezien en worden om vergunningstechnische redenen niet hergebruikt. In de praktijk is hierdoor een weerbarstig probleem ontstaan. Het gevolg is:¹⁰

1. Het ontgassingsverbod wordt niet overal nageleefd.
2. De ontgassingsinfrastructuur in ons land is in 2019 onvoldoende en in capaciteit niet genoeg toegenomen.
3. Er is geen sprake van een duidelijke handhaving.
4. Er is geen sprake van een duidelijke ketenaanpak.
5. Zolang het ontbreekt aan een aanpak, zijn het de schippers die voor de kosten van het ontgassen opdraaien. Het illegale alternatief is daarmee zeer aantrekkelijk.¹¹

“daardoor investeert het bedrijfsleven onvoldoende in innovatieve technologie of ontgassingscapaciteit. Er is sprake van een patstelling.”





Licht aan de horizon?

Door de maatschappelijke onvrede besteedt de landelijke media sinds drie jaar aandacht aan dit probleem. Bewoners hebben zich georganiseerd in de actiegroep “STOP ontgassen!”. In deze drie jaar is duidelijk sprake van een olievlekwerking en een toenemende druk om tot een beleid te komen. De eerste acties kwamen vanuit de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant en behelzen een ontgassingsverbod in die provincies. Andere provincies zijn aangehaakt en uiteindelijk is ook het rijk in beweging gekomen. Saillant detail is wel dat provincies een verbod hebben afgekondigd maar dat er geen sprake is van voldoende ontgassingscapaciteit in de desbetreffende provincies en men voor de handhaving afhankelijk is van de nationale overheid. Inmiddels is een Taskforce samengesteld bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van I&W en provincies, de binnenvaartsector, de ontgassingsbranche en de verladers. De belangrijkste opdrachten voor de Taskforce zijn: opschalen van een provinciale naar een landelijke aanpak, organiseren van voldoende vergunde ontgassingscapaciteit, en regelen van toezicht en handhaving.

De Taskforce is opgericht om de invoering van het landelijk verbod op ontgassen soepel te laten verlopen, maar zij communiceert zeer slecht met de buitenwacht. De zittende deelnemers van de Taskforce achten het van groot belang dat zij klein

en slagvaardig blijft om de vaart er in te houden, maar bij bewoners en lokale overheden, die worden uitgesloten van deelname, heerst daardoor veel scepsis.

Hoe verder?

Er zijn vier oplossingsrichtingen denkbaar.

1. De wetgeving

Op het internationale vlak lijkt sprake van enige voortgang. Binnen het CDNI is men het op 22 juni 2017 eens geworden over de noodzaak om het verdrag aan te passen en ontgassing naar de open lucht te verbieden en dit in het verdrag op te nemen.¹² Hier werkten de provinciale verordeningen in ons land als stok achter de deur in de onderhandelingen in Straatsburg.¹³ Naar verwachting zal het CDNI in 2020 geratificeerd worden. In een eerste fase, zes maanden na ratificatie van het verdrag, zal het ontgassen van motorbrandstoffen en benzeen verboden worden. In een tweede fase, twee jaar later, worden alle stoffen met meer dan tien procent benzeen verboden en in een derde fase, nog een jaar later, worden alle stoffen uit de lijst van 25 meest vervoerde vervluchtigende stoffen verboden.¹⁴

2. Bedrijfsleven

Ook het bedrijfsleven heeft de nadelen van varend ontgassen onderkend en is in beweging gekomen, mede door de initiatieven vanuit de provincies. Het dedicated en compatibel varen is verder toegenomen, zo blijkt uit signalen uit de markt.¹⁵ Deze

signalen zijn niet te onderbouwen met statistieken. Ook zijn er bepaalde bedrijven die een positieve voortrekkersrol spelen bij het dedicated en compatibel varen. De weigering om compatibele stromen te faciliteren door grote marktpartijen is vermindert. Men stelt zich meer coöperatief op. Hier zal ongetwijfeld meespelen dat volgens het CDNI-verdrag de verlader verantwoordelijk is om het ontgassen van de schepen te regelen en daarvoor de kosten draagt in plaats dat de schipper. Het is van groot belang dat de kosten voor ontgassing contractueel worden vastgelegd bij de ladingeigenaar. Dit kan wel complicerend werken als de ladingeigenaar een grondstoffenhandelaar is die in het buitenland is gevestigd, waardoor het niet eenvoudig is om vast te stellen wie deze eigenaar daadwerkelijk is.

3. Handhavingscapaciteit

Er is momenteel onvoldoende varende handhavingscapaciteit beschikbaar om adequate naleving van ontgassingsverboden te realiseren. De provincie Utrecht is potentieel een zwaartepunt betreffende de handhaving van varend ontgassen door de binnenvaart. De provincie is echter niet voor toezicht en handhaving geëquipeerd¹⁶ en mag niet handhaven op rijkswateren. Bij de handhaving op de Rijkswaagwegen verleent Rijkswaterstaat geen medewerking. Rijkswaterstaat kan echter weinig aanvangen met provinciale verordeningen. In Utrecht zijn de handhavingstaken daarom bij de waterpolitie neergelegd. Daarnaast zijn bevoegde instanties voor de handhaving in ons land de omgevingsdiensten (alleen binnen inrichtingen), Rijkswaterstaat, Havenbedrijven van Rotterdam en Amsterdam en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

4. De techniek

Er bestaan een aantal kansrijke innovaties, maar deze komen om uiteenlopende redenen niet van de grond. Dit heeft te

"Het ministerie stelt dat de restdampen als afval moet worden beschouwd"

maken met onduidelijke en trage regelgeving, waardoor er geen zicht is wanneer er een markt voor ontgassen ontstaat. Een belangrijke technische vraag is om methoden te vinden die het ontgassen versnellen, waardoor de efficiency van het ontgassen toeneemt. De periode van 8 uur die nu is gemoeid met het ontgassen in een ontgassingsinstallatie zoals bij ATM in Moerdijk, moet naar beneden.

Maar we zijn er nog steeds niet, het tegendeel zelfs.

De in het EUR onderzoek ondervraagde partijen concluderen in grote lijnen dat de situatie in 2019 nog steeds wordt gekenmerkt door stagnatie in beleidsontwikkeling en in technologische ontwikkeling, het uitblijven van een doorbraak in de beschikbaarheid van ontgassingcapaciteit; en een beperkte economische haalbaarheid op de korte termijn. Voor de (middel)lange termijn lijkt goede kans op een totaalverbod op ontgassen; een lonkend perspectief waarin de provincies een cruciale rol hebben gespeeld. Daarbij is het van belang dat een CDNI-verdrag is opgesteld dat duidelijk doelen heeft geformuleerd en dat een Taskforce is opgericht door ministerie van I&W en provincies. Dat wil niet zeggen dat we er zijn, het tegendeel zelfs. De discussie spitst zich op dit moment in het bijzonder toe op het begrip afval. Het ministerie stelt dat (gebonden aan Europese regelgeving) de restdampen als afval moet worden beschouwd. Het bedrijfsleven (verladers, ontgassingsinstallaties) ziet dit als groot knelpunt voor de ontwikkeling van ontgassingscapaciteit. Aan het begrip afval kleven namelijk verzwaarde vergunningstechnische eisen en administratieve lasten. Bovendien is één van de ontgassings technieken (verbranden van de dampen) buiten inrichtingen geen optie (dat is bij wet verboden). Zo komen de vereiste proefnemingen met scheepsontgassings-

technieken, mede vanwege deze discussie, niet van de grond. De ambtelijke opstelling van het Directoraat-generaal Milieu en Internationaal van het ministerie van I&W, leidt tot grote frustratie bij de Taskforce en alle andere betrokkenen. Met de onzekerheid die gepaard zal gaan bij de introductie van de Omgevingswet is het risico aanwezig dat het beleid de komende jaren blijvend stagneert en de gewenste aanpak nog langer op zich laat wachten. ■

Harry Geerlings is werkzaam bij de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Bart Kuipers is werkzaam bij het Erasmus Centre for Urban, Port and Transport Economics.

Referenties

- ¹ Ook de zee- en kustvaart maken zich hieraan schuldig. In dit artikel staat de binnenvaart centraal.
- ² Geerlings, H. & Kuipers, B. (2016). De socio-economische gevolgen van ontgassen; implicaties voor de binnenvaart. (Extern rapport, 1/3). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- ³ Geerlings, H. & Kuipers, B. (2018). Varend ontgassen door de binnenvaart; in hoeverre is voldoende ontgassingcapaciteit in Nederland beschikbaar. (Extern rapport, 2/3). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- ⁴ Geerlings, H., B. Kuipers en F.B.L van der Meer (2019) Varend ontgassen door de binnenvaart: van praten naar (beleids) actie. (Extern rapport, 3/3). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- ⁵ CE Delft (2016) Ontgassing in kaart ten behoeve van een ontgassingsverbod in Flevoland, Delft: CE Delft, p.18.
- ⁶ CE Delft (2016) Varend ontgassen in kaart. Onderzoek in het kader van een mogelijk verbod in de provincies Noord-Holland, Utrecht, Gelderland

en Zeeland, Delft: CE Delft.

- ⁷ Zie bijvoorbeeld de toespraak van mw. M. Pennarts-Pouw, gedeputeerde Milieu van de provincie Utrecht op het event 'Terugdringen van restdampen uit binnenvaartschepen 2017' op 14 september 2017 waarin zij gebrek aan daadkracht bij het Rijk signaleert.
- ⁸ Geerlings, H. en B. Kuipers (2018) opg.cit., p.8.
- ⁹ Geerlings, H. en B. Kuipers (2016) opg.cit.
- ¹⁰ Geerlings, H. en B. Kuipers (2018) opg.cit.
- ¹¹ Vanuit de markt worden wachtkosten van 3 à 4 duizend euro per dag genoemd, de value of time voor een gemiddeld binnenvaartschip (niet-container) dat aan een kade wacht wordt in wetenschappelijk onderzoek lager ingeschat, maar altijd nog 1560 euro per dag (Significance, VU Amsterdam, John Bates Services (2012) Value of time and reliability in passenger and freight transport in The Netherlands, p.51).
- ¹² CDNI (2017) CDNI-bepalingen inzake de behandeling van gasvormige restanten van vloeibare lading (dampen). Ontwerpbesluit. Straatsburg: Conferentie van verdragsluitende partijen Werkgroep CDNI, 22 mei 2017.
- ¹³ "Terugdringen van emissies in de scheepvaart in Europees verband", toespraak Staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu op seminar Terugdringen van restdampen uit binnenvaartschepen, Rotterdam, 14 september 2017.
- ¹⁴ Geerlings, H. en B. Kuipers (2018) opg.cit., p.8.
- ¹⁵ In de periode 2003-2013 werd al een toename van 15% waargenomen in de Rotterdamse haven. [www.anteagroup.nl/sites/default/files/files/Seminar%20Veilig%20ontgassen%20-%20presentatie%20HBR\(1\).pdf](http://www.anteagroup.nl/sites/default/files/files/Seminar%20Veilig%20ontgassen%20-%20presentatie%20HBR(1).pdf).
- ¹⁶ Mw. M. Pennarts-Pouw op het event 'Terugdringen van restdampen uit binnenvaartschepen 2017'.